

# Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid

Peter van Grinsven  
Mendeltje van Keulen  
Jan Rood

November 2006

NEDERLANDS INSTITUUT VOOR INTERNATIONALE BETREKKINGEN  
*CLINGENDAEL*

CIP-Data Koninklijke bibliotheek, Den Haag

Grinsven, Peter van e.a.

Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid / P. van Grinsven, M. van Keulen en J. Rood, – Den Haag, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*.

ISBN-10 9050311105

ISBN-13 9789050311106



*Desk top publishing by Cheryna Abdoel Wahid-Jiawan*

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*

*Clingendael European Studies Programme*

Clingendael 7

2597 VH Den Haag

Telefoonnummer: +31(0)70 - 3245384

Faxnummer: +31(0)70 - 3746669

Postbus 93080

2509 AB Den Haag

E-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael* heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronische, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

# Inhoudsopgave

---

1	Inleiding	1
2	Het nee verklaard	5
	2.1 Een veelheid aan opvattingen	5
	2.2 De rol van de 'politiek'	7
	2.3 Een ander beleid?	7
	2.4 Een tussenbalans	9
3	Europa in de verkiezingen	11
	3.1 Inleiding	11
	3.2 Rol politieke partijen in nationaal Europa-debat	12
	3.3 'Europa' in de verkiezingsprogramma's	12
	3.4 Is Europa een thema bij de verkiezingen?	14
4	Nationale politisering als panacee?	17
	4.1 Is het wenselijk?	18
	4.2 Het potentieel	19

4.3	De kanttekeningen	21
4.4	Ten slotte	22
5	Na de verkiezingen: Nederland weer terug naar Europa	25
5.1	Inleiding	25
5.2	Accentverschuivingen in het Europa-beleid	26
5.3	De mogelijkheden voor politisering	30
5.4	Nederland en het Europese toekomstdebat	31
5.5	Ten slotte	34

# 1 Inleiding

---

Tijdens het referendum van 1 juni 2005 stemden de Nederlandse kiezers in groten getale tegen 'het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa' – beter bekend als de *Europese grondwet*. De verwerping van dit document bracht een schok teweeg in politiek Den Haag. Waar tot dan toe de bevolking van oudsher tamelijk lijdzaam en stilzwijgend regering en parlement had gevolgd in een beleid gericht op verdieping en uitbreiding van de Europese integratie, werd met het nee op harde wijze de 'permissive consensus' doorbroken en het (zelf-)beeld van Nederland als loyale EU-partner aan het wankelen gebracht.

Een eerste gevolg van wat formeel niet meer dan een niet-bindend negatief advies was, was dat de regering zich gedwongen voelde het ratificatieproces te stoppen. Dit verdrag zou niet meer ter ratificatie aan de Tweede Kamer worden voorgelegd, waarmee de eerdere toezegging dat de volksuitspraak als bindend zou worden beschouwd, gestand werd gedaan. Tevens meldde de regering dat zij ook geen poging zou ondernemen om middels een tweede referendum alsnog het ja van de bevolking te verkrijgen. Voor dit kabinet was, zo deelde minister van buitenlandse zaken Bot mee, deze grondwet *dood*.<sup>1</sup>

---

1) Zie voor een kritiek op deze opvatting o.a. Ph. de Schoutheete, 'Scenarios for escaping the constitutional impasse', in: *Europe's world*. Summer 2006, p. 74-79.

Ten tweede brak – mede in het kader van de door de Europese Raad van juni 2005 afgekondigde reflectieperiode – een tijdperk van bezinning en (zelf)onderzoek aan. Daarbij stonden de opvattingen van de burger centraal. Een les van het nee, zo concludeerden regering en parlement na 1 juni, was immers dat beter naar de burger geluisterd diende te worden. Daarbij ging het aanvankelijk primair om de vraag waarom burgers in zo grote meerderheid tegen de Europese grondwet hadden gestemd: wat waren daarbij hun belangrijkste motieven?<sup>2</sup> Gaandeweg verschoof het accent echter naar de houding en opvattingen van burgers ten aanzien van de Europese integratie in meer algemene zin. Wat verwachten burgers van de Europese Unie?<sup>3</sup> Een vraagstelling die in ieder geval de suggestie in zich draagt dat de wensen, zorgen en verwachtingen van de bevolking sterker dienen door te klinken in het Nederlandse Europa-beleid.

Ten derde werd onmiddellijk na het referendum geconcludeerd dat *de wijze* waarop tot dan toe nationaal over de Europese integratie werd besloten, niet langer van deze tijd was. Die besluitvorming werd gekenmerkt door een sterk verambtelijkt, gedepolitiseerde aanpak, waarbij op grote afstand van het publiek binnen een kleine kring van ingewijden het Nederlandse Europa-beleid werd bedisseld. Die methode werkte als bron en basis van legitimiteit zolang de Europese integratie een in hoofdzaak ‘utilitair’ en ‘technisch’ project was, waarvan de economische voordelen evident waren.<sup>4</sup> Maar die apolitieke aanpak voldeed niet langer nu ‘Europa’ steeds dieper doordrong binnen het nationale beleidsdomein; een conclusie die Joscha Fischer reeds in 2000 in zijn bekende Humboldt-rede had getrokken.<sup>5</sup> Het succes van de integratie dreigde, zo waarschuwde hij, de burger van het project Europa te vervreemden en zo de legitimiteit van het integratieproces te ondermijnen.

Daarmee was met zoveel woorden gezegd dat wilde de kloof tussen de burger en Europa, die tijdens het referendum zo onbarmhartig aan de

---

2) Zie o.a. K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa; het referendum over de Europese grondwet*. Amsterdam, 2005; Centraal Plan Bureau/Sociaal-Cultureel Planbureau, *Europese tijden; de publieke opinie over Europa* (bijlage bij De Staat van de Europese Unie 2006). Den Haag, 2005.

3) Deze opvattingen werden onderzocht middels de internet-enquête [www.nederlandineuropa.nl](http://www.nederlandineuropa.nl) en een meer gerichte ondervraging van personen door middel van zogenaamde focusgroepen. Zie over de resultaten o.a. Anker Solutions, *Kom naar de camping! Tijd voor een reality check*. Amsterdam, 2006; Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode*. Den Haag, 19 mei 2006. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *NederlandinEuropa.nl; eindrapport*. Den Haag, mei 2006.

4) Zie H.C. Posthumus Meyjes, ‘Utiliteit en finaliteit; Een sceptische kijk op het euroscepticisme’, in: *Internationale Spectator*. 51(1997) 6, p. 307-309.

5) Joscha Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation; Gedanken uber die Finalität der europäischen integration*. Berlijn, 12 mei 2000 (rede); zie ook J.Q.Th. Rood e.a., *Europa onvoltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*. Den Haag: Instituut Clingendael, april 2001.

oppervlakte was gekomen, overbrugd worden en het draagvlak voor de Europese integratie hersteld worden, een *nationale politisering* van 'Europa' onontbeerlijk was. Een politisering die gegeven de opvattingen van burgers het risico in zich droeg van een kritischer opstelling van Nederland binnen de EU, maar die hoe dan ook noodzakelijk was, zo luidde de *communis opinio* in Den Haag, voor herstel van de legitimiteit van het project Europa. Een steviger inbedding van 'Europa' in de nationale politiek langs vele sporen, kortom,<sup>6</sup> niet in de laatste plaats op basis van vroegtijdige en heldere politieke keuzes inzake de richting en inrichting van de Europese integratie.

Op 22 november zijn er verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer. In het licht van het nee en de oproep tot politisering zou verwacht mogen worden dat deze gelegenheid door politieke partijen wordt aangegrepen om zich op het Europese vlak scherper te profileren en aldus de gewenste politisering te bewerkstelligen. Of wordt 'Europa', zoals de NRC opmerkte, inderdaad gemedend als 'de spreekwoordelijke pest'; taboe, want electoraal te gevaarlijk.<sup>7</sup> Speelt, kortom, Europa überhaupt een rol tijdens deze verkiezingen? Valt er iets te kiezen? En wat zegt deze gang van zaken over de mogelijkheden om het thema Europa hoe dan ook te politiseren? Deze verkiezingen ontleen, ten tweede, hun betekenis aan het gegeven dat zij zullen resulteren in de formatie van een nieuw kabinet. Dat kabinet zal, met inachtneming van de opvattingen van de kiezer, het Nederlandse Europa-beleid de komende jaren vorm moeten geven. Het staat hoe dan ook voor de uitdaging de Nederlandse inzet bij de verdere besluitvorming inzake het grondwettelijk dossier te bepalen. Wat zijn in dit opzicht de marges waarmee een nieuw kabinet rekening heeft te houden, binnenlands en Europees?

Deze vragen staan centraal in deze publicatie. Alvorens deze kwesties te bespreken, zal kort worden ingegaan op de voorgeschiedenis: het nee, het waarom en de betekenis ervan voor het Nederlandse Europa-debat en -beleid.

---

6) Die sporen betreffen meer aandacht voor Europa in het onderwijs, een betere voorlichting en communicatie, meer mogelijkheden voor debat en discussie (Europa-fonds), een grotere aandacht voor dit onderwerp van de kant van politieke partijen (o.a. in de verkiezingsprogramma's), een actievere en eerdere betrokkenheid van het parlement (de Tweede Kamer i.h.b.) bij de grote Europese onderwerpen, een duidelijker en meer politiek gerichte ambtelijke prioritering van Europese onderwerpen, en een zwaardere regisserende rol van de premier inzake Europese dossiers. Zie in dit verband ook het advies van de Raad van State 'over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding'. Raad van State, Den Haag, 15 september 2005, en de reactie van het kabinet op dit advies 'Nederland in Europa - Europa in Nederland'. Den Haag, 23 mei 2006. De kern van het advies van de Raad van State is dat de Europese besluitvorming veel beter geïntegreerd dient te worden in de nationale besluitvorming, o.a. teneinde langs die weg burgers meer bij dit proces te betrekken.

7) Hoofdreactioneel commentaar 'Sarkozy's voorbeeld' in: *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2006.





## 2 Het nee verklaard

---

Waarom stemden de Nederlandse kiezers in zo grote meerderheid tegen het grondwettelijk verdrag? Brachten zij daarmee tot uitdrukking dat zij een naar inhoud en wijze ander Nederlands Europa-beleid wilden? En zo ja, wat zou dat beleid dan moeten zijn? Kunnen voor een antwoord op die laatste vraag elementen ontleend worden aan de *vox populi*; elementen die in staat stellen tot heldere keuzes inzake de Europese integratie?

Deze vragen klemmen tegen de achtergrond van de politiek breed gedeelde conclusie direct na het referendum, dat de uitslag aantoonde dat er een kloof gaapte tussen de bevolking en de politiek inzake Europa en daarmee een kloof tussen de burger en de EU. Te snel, te veel en te duur, dat was kort samengevat de diagnose ‘the day after’, met als remedie dat het in ieder geval in de toekomst anders zou moeten.

### 2.1 Een veelheid aan opvattingen

Zo’n anderhalf jaar en een reeks van onderzoeken later blijkt het beeld achter het nee echter minder simpel te zijn. De opvattingen van kiezers blijken vrij algemeen, niet diep geworteld en tamelijk grillig, en daarmee relatief

gemakkelijk beïnvloedbaar.<sup>8</sup> Van een consistent geheel van opvattingen is zowel bij voor – als tegenstanders van de Europese grondwet in ieder geval geen sprake. Mensen blijken om een *veelheid* van redenen tegen de Europese grondwet gestemd te hebben. Redenen die in directe zin weinig van doen hebben met de inhoud van dit document zelf, en die veeleer duiden op meer algemene gevoelens van onbehagen en onzekerheid over de EU.

Meer concreet werd de nee-stem ingegeven door de opvatting dat het Europese integratieproces een bedreiging vormt voor de Nederlandse soevereiniteit, identiteit, en welvaart; dat de EU geen waar voor haar geld levert (Euro en Nederlandse netto-positie), en de Unie te centralistisch en bureaucratisch zou zijn. In combinatie met het gevoel onvoldoende greep te hebben op de Brusselse besluitvorming – in het bijzonder inzake de uitbreiding (Turkije) – en onbehagen over het ontbreken van een duidelijk einddoel, verklaart dit bonte palet aan overwegingen het nee in belangrijke mate. Daarmee is ook gezegd dat er niet ‘een doorslaggevende reden’ is geweest voor het nee.<sup>9</sup> Een conclusie die aan kracht wint in het licht van het onderzoek van het CPB/SCP dat eerder het nee verklaarde ‘als de uitkomst van een samenloop van omstandigheden, waaronder een stemming van gering politiek vertrouwen, en vooral van een proces van publiekeopinievorming met een hoge mate van eigen dynamiek’.<sup>10</sup> Met dit laatste wordt dan mede bedoeld op de *referendumcampagne* die door gebrek aan regie, timing en toon aan de kant van het ja-kamp tot een onomkeerbare versterking van het uiteindelijke nee leidde.

Niettegenstaande dit bonte palet werd direct na het referendum door velen de stelling betrokken dat het nee de uitdrukking vormde van een diepe kloof tussen burgers en elite inzake Europa; een stelling die in grote lijnen ook het uitgangspunt van het huidige regeringsbeleid vormt. Die kloof berust dan op de constatering dat waar een overgrote meerderheid in de Tweede Kamer de grondwet steunde, het tot dan toe volgzaam volk in grote meerderheid tegenstemde. De pro-Europese koers die, in deze visie, van oudsher het Nederlandse Europa-beleid heeft gekenmerkt en die binnen de politieke elite onomstreden is, kon blijkbaar niet langer rekenen op de vanzelfsprekende steun van de bevolking. Bij deze op het eerste gezicht overtuigende conclusie passen echter enige relativeringen. Relativeringen die relevant zijn in relatie

---

8) Zie ook het laatste onderzoek van het CPB en SCP naar de publieke opinie over de Europese integratie: Centraal Plan Bureau/Sociaal-Cultureel Planbureau, *Divers Europa; De Europese Unie in de publieke opinie* (bijlage bij De Staat van de Europese Unie 2007). Den Haag, 2006. Op p. 31 wordt op basis van de opvattingen van kiezers inzake de EU geconcludeerd dat we terug lijken te keren naar de situatie van voor het referendum: ‘grote diffuse steun bij geringe betrokkenheid. Dat is een situatie waarin voorkeuren voor Europa weinig zijn verankerd in vaste overtuigingen en stabiele politieke posities’.

9) Cf. Aarts en Van der Kolk, *supra* noot 2, p. 187.

10) Centraal Plan Bureau/Sociaal-Cultureel Planbureau, *supra* noot 2, p. 38.

tot de vraag of het nee tegen de Europese grondwet Nederland zou dwingen tot het voeren van een *ander*, d.w.z. terughoudender, Europa-beleid.

## 2.2 De rol van de 'politiek'

Één relativisering betreft de rol die de politiek *zelve* de afgelopen jaren heeft gespeeld bij de opinievorming inzake de Europese integratie. Los van het gegeven dat het Nederlands Europa-beleid met het aantreden van de paarse kabinetten een steeds zakelijker en pragmatischer toon kreeg, heeft politiek Den Haag hoe dan ook de burger de afgelopen jaren weinig reden gegeven om zich positief op te stellen ten aanzien van de EU. Het opspelen van de Nederlandse nettopositie, de voortdurende kritiek op 'onuitvoerbare' Europese regelgeving en op de bemoeizucht vanuit 'Brussel', de irritatie over het gedrag van de grote lidstaten en de uitgesproken vrees als gevolg van uitbreiding overspoeld te worden door een golf van 'klussers' uit de nieuwe lidstaten – het zijn slechts enkele voorbeelden van een houding die de 'volgzame' burger toch weinig reden moet hebben gegeven om ten aanzien van het project Europa warme gevoelens te koesteren. Daar komt bij dat 'Den Haag' zich in eerste instantie uiterst laatdunkend uitliet over de grondwettelijke exercitie, en tijdens de onderhandelingen zeer kritisch was over onderdelen die later prominent in het uiteindelijke verdrag bleken te zijn opgenomen.

Kortom, bij het ontstaan van een meer kritische houding ten aanzien van de Europese integratie heeft de politiek *zelf* een niet onbelangrijke rol gespeeld,<sup>11</sup> een constatering die de veronderstelde kloof in een ander licht plaatst. De verschillen in opvatting tussen politiek en burger inzake de Europese integratie zijn *au fond* immers minder groot dan gesuggereerd. Sterker, die burger blijkt nog steeds tamelijk volgzzaam te zijn in zijn opstelling ten aanzien van de EU. Waar de elite kritischer is geworden, werd de burger dat ook.

## 2.3 Een ander beleid?

Dit gegeven relativeert de veronderstelde kloof. Rest de vraag of vanwege het nee en op basis van alle onderzoek naar dat nee de conclusie getrokken kan worden dat een ander – meer terughoudend – Nederlandse Europa-beleid onvermijdelijk is, en, zo ja, wat dat beleid qua accenten dan zou moeten zijn. Zo'n conclusie is om een aantal redenen niet op voorhand vanzelfsprekend.

---

11) Zie o.a. J. Rood. 'Wind gezaaid, storm geoogst; niet de burger keerde zich af van Europa, maar de politiek', in: *Socialisme & Democratie*, 62(2005), p. 16-20. Ook: K. Koch, 'Europese crisis? Haagse crisis!', in: *Atlantisch Perspectief* 29(2005) 6, p. 22-25.

Zo zijn de opvattingen van burgers over Europa, zoals reeds opgemerkt, tamelijk algemeen en niet altijd consistent. De kritische Nederlandse kiezer die zich tegen de grondwet keert, weet deze opstelling te combineren met een bovengemiddeld positieve – d.w.z. in vergelijking met andere EU landen – houding ten aanzien van de EU en blijkt op een aantal terreinen zelfs *meer* Europese integratie te wensen. Frustratie over het te *trage* tempo van de Europese besluitvorming lijkt daarmee een factor die mogelijk eveneens een rol gespeeld kan hebben bij het nee. Kortom, de stelling dat grotere terughoudendheid noodzakelijk is, lijkt in het licht van het voorgaande op zijn zachtst gezegd voorbarig. Dit temeer omdat het Nederlands Europa-beleid van het afgelopen decennium, zoals eerder opgemerkt, reeds gekenmerkt wordt door een meer pragmatische opstelling, tot uitdrukking komend in het sterker benadrukken van het (financiële) eigen belang.

Ook de suggestie dat het nee dwingt tot afscheid van het federale ideaal gaat er aan voorbij dat de Nederlandse visie op de Europese integratie altijd sterk *instrumenteel* is geweest en niet politiek-ideologisch. Supranationalisme met mate (d.w.z. zich beperkend tot het domein van de economie) en vooral als middel om het Nederlands belang bij een ‘level playing field’ op de markt en bij binding van de grote Europese landen, te verzekeren.<sup>12</sup> Ook in dat opzicht is er niets nieuws onder de zon en kan de burger slechts ‘verweten’ worden dat, waar het begrip grondwet suggereerde dat de Unie een stap dreigde te maken in de richting van politieke federalisering, diezelfde burger door tegen dit document te stemmen geheel in de geest van het Nederlands Europa-beleid handelde.

---

12) Zo stellen Krop en Nicolaï dat Nederland gedwongen is tot een meer instrumentele visie op het integratieproces – Europa niet als doel maar als middel – daarmee minimaal suggererend dat het Nederlands Europa-beleid in het verleden sterker politiek-idealistisch gedreven was. Zie M. Krop, ‘Na de Europese Raad: welk nieuw perspectief voor de Unie?’, in: *Internationale Spectator*, 60(2006), p. 441-445; A. Nicolaï, *Nederland & Europa; van droom naar daad*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2006. Zie voor de opvatting dat het Nederlands Europa-beleid van oudsher reeds sterk instrumenteel is geweest o.a. K. Koch, ‘De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme; terughoudendheid als traditie in Nederlands Europa-beleid’, in: *Internationale Spectator*. 55(2001) 9, p. 429-434; J.Q.Th. Rood, ‘Nederland zoekend in een veranderend Europa’, in: A. van Staden e.a., *De herontdekking van de wereld; Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2004, p. 35-56. M. Sie Dhian Ho, ‘Federatiekampioen of trouwe bondgenoot; het Nederlands beleid ten aanzien van de Europese en Atlantische samenwerking’, in: R.E. van Ditzhuyzen, e.a., *Tweehonderd jaar ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1998, p. 285-304.

## 2.4 Een tussenbalans

Het voorgaande samenvattend kunnen ter duiding van de oorzaken en de betekenis van het nee in ieder geval de volgende (voorlopige) conclusies getrokken worden.

*Ten eerste* kan het grondwettelijk debacle niet los gezien worden van de onzekerheid en het ongemak waardoor het Nederlands Europa-beleid is bevangen, sinds tastbaarder wordt dat de Europese integratie niet langer voldoet aan het Nederlands ideaalbeeld van het ‘gedepolitiseerde Europa met mate’. De Europese integratie is ingrijpend veranderd en daarmee de rol en positie van Nederland daarbinnen. Niet langer een economisch project, dringt Europa steeds dieper door in het nationale beleidsdomein. Door uitbreiding is Nederland één van de velen geworden; een ontwikkeling die zich moeilijk laat verenigen met het zelfbeeld tot de uitverkorenen te behoren. De grote landen eisen in diezelfde Unie nadrukkelijker hun plek op. En het aloude anker van de Transatlantische band is ook niet meer wat het geweest is.

De hieruit voortvloeiende noodzaak tot een herwaardering van het Europa-beleid – wat in wezen neerkomt op de formulering van een visie op de Unie als *politiek* project – heeft tot op heden niet geresulteerd in een nieuw samenhangend concept. Integendeel, de tevreden natie is een ontevreden natie geworden, met een zekere neiging zich naar binnen te keren.<sup>13</sup>

*Ten tweede*, als de stem des volks maatgevend zou moeten zijn, kan daaruit niet de conclusie getrokken worden dat het allemaal anders moet. De grondwet bleek een brug te ver, maar diezelfde burger is van mening dat verdere institutionele hervorming van de Unie noodzakelijk is omwille van slagvaardigheid en legitimiteit en dat op onderdelen de Unie zelfs een prominentere rol zou moeten spelen.<sup>14</sup> Dat ligt anders bij de uitbreiding van de EU, waar met name bezwaren spelen tegen het tempo van het proces en de kwaliteit van de kandidaten. Die bezwaren kunnen echter niet los gezien worden van een breder onbehagen bij burgers over de eigen betrokkenheid bij de besluitvorming over de EU, die als onvoldoende wordt beschouwd. Het gevoel ‘over u, maar zonder u’ leeft sterk bij het electoraat. Een constatering die voert tot de vraag in hoeverre het mogelijk is om die betrokkenheid te versterken via politisering van Europa langs de band van de nationale politiek. Dat is immers wellicht de belangrijkste conclusie na het nee: het probleem zit niet zozeer in de inhoud, maar in de *wijze* waarop.

Antwoord op die vraag veronderstelt, *ten derde*, inzicht in de relatie tussen burger en politieke elite inzake het Europese project.<sup>15</sup> Die relatie wordt in

---

13) P. Scheffer, *Een tevreden natie; Nederland en het wederkerend geloof in de Europese status-quo*. Amsterdam: Bert Bakker, 1988; Rood, *supra* noot 12.

14) Zie Notitie kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode, *supra* noot 3.

15) Een vraagstuk dan vanzelfsprekend niet alleen geldt in het dossier Europa maar het functioneren van de politiek in het algemeen raakt.

reactie op het nee heden ten dage gedefinieerd in termen van de genoemde kloof. Bij die veronderstelde kloof zijn in het voorgaande al enkele kanttekeningen gemaakt. Tussen de opvattingen van de burger en die van de politieke elite blijkt welbeschouwd niet zo'n groot gat te gapen. Sterker, de vraag moet gesteld worden of een grotere afstand tussen burger en de politiek in deze niet gewenst is. Overwegingen daarbij zijn dat, in het licht van de specifieke aard van de Europese integratie tot op heden (technisch, op afstand, etc.) en het feit dat de directe voordelen ervan moeilijk te specificeren zijn c.q. bepaalde segmenten van het electoraat niet raken, het bestaan van een 'kloof' tussen burger en politiek een gegeven lijkt. Daarnaast geldt dat in een situatie zonder 'kloof', d.w.z. bij een al te volgzaam houding van de politiek, ieder perspectief voor daadwerkelijke politisering ontbreekt. Kortom, politisering veronderstelt een leidende rol vanuit het politieke domein.

Met dit laatste komt, *ten vierde*, politiek Den Haag in beeld als schakel in de relatie tussen burger en Europa. Immers, het bovenstaande onderstreept dat bij uitstek *nationale* politici een grote invloed (kunnen) uitoefenen op de meningsvorming van burgers inzake Europa. Als de inzet van de huidige fase van het Nederlandse Europa-beleid is om een nieuw publiek mandaat te verwerven, om een nieuwe democratische legitimering voor dat beleid te bewerkstelligen, dan is het aan de politiek zelf – en niet aan de burgers – om het voortouw te nemen en met inachtneming van de hiervoor genoemde veranderingen een visie op Europa en Nederland in Europa te formuleren. Dit leidt tot de vraag in hoeverre, in het zicht van de komende verkiezingen, de contouren van een dergelijke visie of visies zichtbaar zijn.

## 3 Europa in de verkiezingen

---

### 3.1 Inleiding

Bij de vraag naar de rol en betrokkenheid van de politieke partijen bij het politiseringsdebat, voorzover dat debat gestalte heeft gekregen na het 'nee', valt een drietal dimensies te onderscheiden. Allereerst de rol die politieke partijen ten principale innemen in het nationale politieke debat over 'Europa'. Immers, regering en parlement hebben ieder eigen verantwoordelijkheden als het gaat om een zo wezenlijk proces als de Europese integratie. Neemt de politiek, zeker na het 'nee', haar verantwoordelijkheid of worden slechts de wensen van de burger gevolgd? Zijn er vanuit de politiek sinds het 'nee' initiatieven genomen om een actief Europa-beleid uit te dragen of kijkt men vanaf de zijlijn lijdzaam toe? Naast deze opstelling ten aanzien van Europa is het van belang te kijken naar de concrete, inhoudelijke standpunten die de partijen verkondigen als het gaat over de toekomst van Nederland in de Unie. Wat zijn de belangrijkste onderwerpen? Waar willen de politieke partijen zich de komende jaren op richten? Op welke resultaten en inzet kunnen de burgers hen aanspreken? En tenslotte de vraag of, gezien de twee eerdere overwegingen, Europa door de politieke partijen wel als een volwaardig thema bij de komende verkiezingen wordt gezien? Valt er t.a.v. Europa concreet iets te kiezen voor de burger? Zo ja, op welke onderwerpen? Zo nee, hoe valt dit te rijmen met de roep om politisering?

### 3.2 Rol politieke partijen in nationaal Europa-debat

De rol van de partijen in aanloop naar de komende verkiezingen van 22 november is opmerkelijk te noemen. Het effect en de gevolgen van het ‘nee’ dreunen nog na in Den Haag – maar anders dan verwacht zou mogen worden. De partijen zijn, na een veelbelovende start, namelijk eerder *minder*, dan meer aandacht gaan besteden aan Europa. Brachten de meeste partijen afgelopen jaar nog lijvige Europa-notities uit (CDA, PvdA, VVD, Groenlinks, D66), in de verkiezingsprogramma’s wordt Europa nog amper vermeld. Dit is opmerkelijk te noemen, aangezien enkele van deze notities juist het inhoudelijke debat over de positie van Nederland in de Unie deden oplaaien. Zo pleitte de PvdA voor een heldere afbakening van bevoegdheden tussen Brussel en Den Haag op het terrein van o.a. de gezondheidszorg. Het CDA introduceerde in zijn Europa-notitie het *partenariaat* voor kandidaat-lidstaten, dat de welhaast automatische garantie voor volwaardig lidmaatschap van de kandidaten zou moeten doorbreken.

Niet alleen hebben de partijen in de uiteindelijke programma’s hun wensenpakket aanzienlijk ingekort, dit geldt ook voor hun betrokkenheid in het publieke debat over de toekomst van de Unie. Na afloop van het ‘nee’ werd besloten tot een gemeenschappelijk optreden van regering en parlement in de zogenaamde Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) over Europa; later omgedoopt tot Nationaal Europa Debat (NED). Doelstelling was een publiek debat, opgezet vanuit de politiek, met een brede afspiegeling van de samenleving. Politici zouden het land in trekken, hun oor te luisteren leggen en de burger beter betrekken bij en informeren over toekomstige besluiten t.a.v. Europa. Inderdaad, een eerste stap naar politisering. De resultaten overziende blijkt hiervan weinig te zijn terechtgekomen. Nog voordat de NED was aangevangen besloot het parlement zijn medewerking aan dit project in te trekken. Uiteindelijk heeft de regering enkele initiatieven genomen, waarvan de website *NederlandinEuropa.nl* en het ‘Oranje-boekje’ van voormalig Staatssecretaris voor Europese Zaken, Atzo Nicolaï, het meest in het oog sprongen. De vraag is echter of dergelijke initiatieven inspiratie en aanleiding vormen voor het in gang zetten van een publiek debat over Nederland in Europa. Mocht dit al het geval zijn, dan zullen in ieder geval nieuwe initiatieven moeten worden gepresenteerd om de eerdergenoemde projecten op te volgen en deze niet te laten wegzakken in het collectieve geheugen van een kleine groep geïnteresseerden.

### 3.3 ‘Europa’ in de verkiezingsprogramma’s

Hoe bescheiden dan ook (zie hierna), de meeste partijen besteden aandacht aan Europa in hun respectievelijke verkiezingsprogramma’s, waarbij opvalt dat de meerderheid zich beperkt tot positionering t.a.v concrete



beleidsdossiers. Vergezichten op de toekomst van de Unie, of de inhoud van een nieuw verdrag worden niet gedefinieerd.

Wat valt er concreet te zeggen over de standpunten van de partijen? Allereerst de overeenkomsten. Het 'nee' heeft ertoe geleid dat de partijen, nog meer dan voorheen, een nationale reflex kiezen bij het invullen van de Europese agenda. Alle partijen pleiten voor een meer heldere afbakening van bevoegdheden tussen het Europese en nationale niveau (subsidiariteit) en koppelen dit alle aan een sterkere rol voor de nationale parlementen (meer bevoegdheden, betere informatie, etc.). Daarnaast wordt over de gehele linie gepleit voor minder Europese regelgeving of regelzucht en wordt een lans gebroken voor meer transparantie bij de besluitvorming. Overigens dient hier opgemerkt te worden dat de partijen amper concreet worden bij het invullen van deze begrippen.

Ten aanzien van subsidiariteit lijkt ook algemene consensus te bestaan over de beleidsterreinen die Europees dan wel nationaal bepaald moeten worden. Europa moet en mag zich, meer dan nu al het geval is, uitspreken over energie, handel, terrorismebestrijding, asiel, aanpak grensoverschrijdende criminaliteit en veiligheid. De lidstaten moeten het alleenrecht houden ten aanzien van onderwijs, zorg, sociale zekerheid, cultuur en publieke voorzieningen.

Verschillen zijn er ook te duiden. Allereerst de verdere uitbreiding van de Unie. PvdA, VVD en Groenlinks zijn voorstander, van toetreding van alle huidige kandidaat-lidstaten, mits aan de Kopenhagen-criteria wordt voldaan. Het CDA en ook de SP zijn aanmerkelijk kritischer (overigens om uiteenlopende redenen). De Christenunie spreekt zich uit tegen het lidmaatschap van Turkije.

De mogelijkheid van een nieuw verdrag is een volgende splijtzwam. CDA, PvdA, VVD en Groenlinks onderschrijven de noodzaak van een eventuele herziening van het grondwettelijk verdrag, terwijl SP en Christenunie ten hoogste een aanpassing willen van het huidig verdrag en zich beroepen op de uitslag van het referendum: geen grondwettelijk verdrag; ook niet op middenlange termijn. Saillant detail is dat alleen de CDA uitgesproken tegenstander blijft van een referendum over een nieuw verdrag. De overige partijen menen dat een volgend verdrag wel degelijk moet worden voorgelegd aan het volk door middel van een referendum. De VVD doet er op dit punt het zwijgen toe.

Tenslotte zijn er de meer bekende en principiële inhoudelijke standpunten, die worden ingegeven door de verschillende grondgedachten van de partijen: landbouwbeleid (CDA), strikte financiën, liberalisering interne markt (VVD), OS-beleid (PvdA), beperken interne markt (SP), etc.

### 3.4 Is Europa een thema bij de verkiezingen?

Bovenstaande bevindingen roepen een tweetal vragen op. In de eerste plaats of er wel significante verschillen zijn te ontwaren tussen partijen als het over Europa gaat. Met andere woorden: valt er iets te kiezen ten aanzien van Europa? Daarnaast de meer fundamentele vraag: kan en mag Europa gezien worden als een verkiezingsthema?

Een eerste conclusie moet zijn dat de verschillen tussen de drie grote politieke partijen (CDA, PvdA en VVD), net zoals in het verleden, niet groot zijn. Alle drie onderschrijven het nut en de toegevoegde waarde van verdergaande Europese integratie. Meer 'Europa' op internationale terreinen (milieu, terrorismebestrijding, handel, energie, asiel etc), maar ook duidelijk helderder 'nationaal' beleid (zorg, onderwijs, publieke voorzieningen, sociale zekerheid). CDA en PvdA presenteren deze visie in een relatief lange lijst van wensen en standpunten op concreet niveau. VVD beperkt zich slechts tot het uitzetten van de algemene visie op Europa.

Voorzover er inhoudelijke verschillen te ontwaren zijn, zijn deze niet principieel van aard. Allereerst is daar de hardheid van overeengekomen Europese besluiten. Alle drie de partijen benadrukken bij herhaling dat eenmaal genomen besluiten in de Unie beter moeten worden nagekomen, strenger worden gecontroleerd en dat er minder ruimte moet zijn voor uitzonderingen. Dit komt vooral tot uitdrukking bij de standpunten t.a.v. de toekomstige uitbreiding van de Unie. Het CDA is hier het meest uitgesproken. Waar de VVD en de PvdA een naleving van de Kopenhagen-criteria meer dan ooit als harde eis voor lidmaatschap stellen, gaat het CDA verder. De mogelijkheid van een partnerschap wordt geboden aan die lidstaten waarmee de Unie onderhandelt over lidmaatschap, maar die niet kunnen of willen voldoen aan de vele criteria en eisen, zoals vastgelegd in de Kopenhagen-criteria en aangescherpt door opeenvolgende Europese raden. Het kandidaat-lidmaatschap is niet meer een automatische opmaat voor lidmaatschap.

Een volgend heikel punt betreft de financiën. Ook hier staat het CDA, voorzover dit gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) betreft ietwat geïsoleerd. Daar staat tegenover dat de VVD weer soepeler afspraken wil ten aanzien van de voltooiing van de interne markt (vrij verkeer van werknemers) en de PvdA binnen de EU meer aandacht wil voor de positie van derde landen bij het handelsbeleid en de OS-hulp.

Enig opmerkelijk punt betreft de toekomst van het grondwettelijk verdrag. Hoewel alle drie de partijen im- dan wel expliciet erkennen dat er een nieuw verdrag moet komen, verschillen zij van mening over de wijze waarop. De PvdA stelt dat het nieuwe verdrag wederom moet worden voorgelegd aan de Nederlandse bevolking, het CDA is hier principieel op tegen. De VVD lijkt terug te zijn gekomen op zijn deelname aan de parlementaire meerderheid voor het referendum en doet er nu het zwijgen toe. Dit zwijgen doen alle drie de partijen voorzover het de inhoud betreft: het heeft er alle schijn van dat de

grote drie bewust de toekomst van het grondwettelijk verdrag in het midden laten. Enerzijds willen zij niet nogmaals de vingers branden, anderzijds willen zij zo ongetwijfeld de kleinere oppositiepartijen mogelijke munitie in het debat onthouden.

Valt er dan niets te kiezen? Wel degelijk. De ‘kleine’ oppositiepartijen op zowel links als rechts presenteren een ‘ander Europa’. De Christenunie en de SP lijken elkaar wat betreft Europa gevonden te hebben. Beide zijn voor een pas op de plaats. Geen nieuw grondwettelijk verdrag, geen nieuwe grootse projecten en meer terughoudendheid en aanvullende eisen t.a.v. verdere uitbreiding van de Unie. Een hardere, meer nationale opstelling in Brussel. Beide partijen nemen duidelijk afstand van een mogelijk federaal Europa. GroenLinks is van de kleinere oppositiepartijen traditioneel meer pro-Europees in zijn pleidooi voor een ‘groen en sociaal’ Europa en zit wat betreft de lange termijn meer op een lijn met de PvdA en het CDA. De conclusie mag luiden dat de stellingen van vóór het referendum weer zijn ingenomen, met weinig verschuivingen aan het front.

Meest opvallend, voorzover het de inhoud van beleid betreft, is de ‘nationale’ benadering, door alle politieke partijen, van de Europese agenda. Een duidelijk gevolg van het ‘nee’ is dat de partijen zonder uitzondering veel aandacht vragen voor de rol van de lidstaten. Meer dan bij de vorige verkiezingen zetten alle partijen in op meer invloed van de nationale parlementen, een helderder afbakening tussen met name het Europese en nationale besluitvormingsniveau (subsidiariteit en proportionaliteit) en op meer aandacht voor de specifieke nationale belangen.

Tot slot een kwantitatieve duiding. Het merendeel van de partijen heeft lijvige verkiezingsprogramma’s opgesteld. CDA, PvdA, SP en Christenunie hebben alle programma’s van ruim zestig tot tachtig pagina’s (de financiële onderbouwing nog niet meegerekend). Groenlinks is met ruim dertig pagina’s een middenmoter en de VVD heeft slechts vier pagina’s uitgetrokken. Binnen deze context kan slechts geconstateerd worden dat de meeste partijen bijzonder weinig ruimte hebben uitgetrokken voor de Europese Unie. Uiteraard betreft het een onderwerp dat veel raakvlakken heeft met tal van andere beleidsterreinen en dus verspreid door het programma vermeld kan worden. Dit laat onverlet dat meer en specifieke aandacht voor Europa, gezien de invloed van ‘Brussel’ op het nationale beleid en gegeven de toezeggingen van de politieke partijen na het ‘nee’, in de lijn der verwachting lag. Hier is het interessant om te zien dat SP, Christenunie en Groenlinks relatief nog de meeste aandacht besteden aan Europa (maar nog steeds niet meer dan anderhalve pagina). CDA en PvdA besteden ruim een pagina aan de Unie en de VVD maar liefst een handvol regels. Het is minimaal opmerkelijk te noemen dat deze zeer bescheiden aandacht voor Europa de invulling is die partijen wensen te geven aan hun eigen roep om meer politisering en betere informatie over de Unie, en vooral dat zij hun eigen Europa-notities tot minder dan de conclusies hebben teruggebracht.

Om dit gebrek aan interesse voor Europa verder te onderstrepen beschouwt alleen Groenlinks Europa als een prioriteit, onderstrepen de SP en Christenunie het belang van internationale samenwerking in hun prioriteiten en valt Europa noch bij het CDA, noch bij de PvdA terug te vinden in hun respectievelijke top-tien-lijsten met prioriteiten.

De voorlopige conclusie kan derhalve niet anders zijn dan dat de nationale politiek Europa niet als prioriteit beschouwt bij de komende verkiezingen. Voorzover Europa van belang is betreft het nationale hete hangijzers (subsidiariteit en meer invloed nationale parlementen). Deze 'Haagse' visie op Europa laat geen ruimte voor concrete ideeën over de toekomst van de Unie. Mocht er al sprake zijn van een debat, dan wordt dit eerder gedepolitiseerd. De grote partijen branden de vingers niet aan mogelijke geschilpunten bij de formatie.

Wat is hiervan de verklaring? Zijn er belangrijker thema's? Zijn de marges voor bewegingsvrijheid en daarmee keuzevrijheid beperkter dan ooit? Scoort een pro-Europese houding niet bij de burger? En hoe verhoudt dit zich tot de eigen verantwoordelijkheid waarop de politieke partijen zo graag tamboereren?

## 4 Nationale politisering als panacee?

---

Een impliciete aanname in veel bijdragen aan het debat over de Nederlandse politiek en Europa is dat een sterkere *politisering* van het debat zou bijdragen aan het draagvlak voor de EU en het Europese beleid. Dit ‘politiek maken van de Europese politiek’ is voor velen een doel op zich. Immers, het bewust of onbewust toedekken of ‘depolitiseren’ van mogelijk verschillende visies op de richting en inhoud van het Europese beleid kan leiden tot een ongemerkt groeiend onbehagen, zoals de referendumuitslag van 1 juni 2005 aantoonde. Maar politisering is vooral ook een doeltreffend *instrument* voor versterking van het draagvlak voor de EU en het Europese beleid. Politiek debat genereert immers aandacht, betrokkenheid en participatie en versterkt daarmee de discussie over en de inbreng van wensen, belangen en voorkeuren van diverse groepen betrokkenen: burgers, bedrijven, belangengroepen en (vertegenwoordigers) van politiek en overheden op verschillende niveaus.

Politisering wordt door sommigen welhaast gepropageerd als een wondermiddel voor de aanpak van de vermeende crisis van de nationale Europapolitiek.<sup>16</sup> Tegelijkertijd lopen definities, interpretaties en toepassingen uiteen, zodat de term riskeert te verworden tot een ‘containerbegrip’. Hoe kan politisering worden gewaardeerd als middel voor het dichten van de kloof tussen burger en politiek en tussen Nederland en Europa? Wat zijn de

---

16) Zie bijvoorbeeld A. Nicolăi, ‘Een nieuwe weg naar Europa’, in: *Internationale Spectator*, 59(2005) 10, p. 499-502.

mogelijkheden en beperkingen en onder welke voorwaarden ‘werkt’ politisering? Of kan een breder draagvlak van het Europese beleid ook, of misschien zelfs beter, via andere wegen worden bereikt?

#### 4.1 Is het wenselijk?

Het is een aantal ontwikkelingen dat noopt tot de politisering waartoe allerwegen wordt opgeroepen. Het gaat hier vooral om de geleidelijke, maar steeds zichtbaarder transformatie van de Europese Unie zelf, die vanaf halverwege de jaren tachtig een aantal indrukwekkende groeistuipen heeft gekend. Van een van oudsher economisch, technisch en diplomatiek project heeft de EU zich ontwikkeld tot een politieke gemeenschap *in statu nascendi*, waarin op het hoogste politieke niveau op gestructureerde basis overleg plaatsvindt over de (on-)mogelijkheden van samenwerking op terreinen dicht bij de kern van de nationale soevereiniteit (buitenlands beleid; politiesamenwerking; strafrecht, de inrichting van pensioenstelsels). Het is vanwege de combinatie van deze beleidsmatige ‘verdieping’ en ‘verbreding’ met de geografische uitbreiding van de EU van 15 naar 25 lidstaten met het vooruitzicht van een EU-30+, dat is betoogd dat de klassieke, a-politieke Nederlandse benadering van het integratieproces inmiddels op haar grenzen is gestuit. Juist de doelstellingen van het integratieproces zijn in Nederland – en overigens ook binnen de EU zelf – lange tijd niet ter discussie gesteld. Gelet op de eerder geschetste overgangsprozessen is deze ‘permissieve consensus’ over doel en richting van het integratieproces echter niet meer reëel, noch wenselijk.

Het feit dat tussen lidstaten en de EU-instellingen over steeds politiekere vraagstukken wordt onderhandeld, vergt de aanwezigheid en explicatie van politieke opvattingen en van contestatie binnenslands – idealiter in een toegankelijk en zichtbaar debat door en tussen zoveel mogelijk belanghebbenden. Het gaat dan niet (alleen) om de ‘technische’ discussie over concrete beleidsthema’s en spelregels, maar vooral ook om zaken als de rol en positiebepaling van Nederland in de uitgebreide Unie en om de beleidsmatige en geografische mogelijkheden en begrenzing van het integratieproces.

Dat het in de afgelopen decennia in Nederland aan deze discussie heeft ontbroken, zodat het referendum over het Grondwettelijk Verdrag zich in een relatieve ‘leegte’ kon voltrekken, moge ook de relatieve buitenstaander inmiddels duidelijk zijn. De roep om het terugbrengen van de politiek in het Europadebat<sup>17</sup> is derhalve met name gestoeld op de veronderstelling dat de democratische meningsvorming met betrekking tot EU gerelateerde zaken

---

17) Waarbij men zich kan afvragen of gegeven deze traditie de term ‘terugbrengen’ of ‘herpolitiseren’ passend is. Zie Krop, *supra* noot 12.

erbij zou zijn gebaat, wanneer de politiek en bestuur in Nederland zich voortaan strategischer en tijdiger zouden positioneren op Europese *issues*. De verbroken verbinding met de burger zou hiermee kunnen worden hersteld.

#### 4.2 Het potentieel

Wanneer de bovenstaande redenering wordt gevolgd, en aldus wordt ingezet op politisering langs de wegen van politiek en bestuur, kan deze methode een aantal vormen aannemen.

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de invloed van het thema Europa in de *verkiezingsprogramma's*. Het gaat hier nadrukkelijk om het spoor van de *nationale* partijpolitiek. Europese verkiezingen worden nog steeds als tweederangs verkiezingen beschouwd, die worden beslist door kiezersvoorkeuren ten aanzien van nationaal beleid en binnenlandse politiek. De oproep tot 'meer Europa' in de binnenlandse partijpolitiek ligt dan ook voor de hand. Niettemin blijkt uit de oogst voor de verkiezingen van 22 november dat politieke partijen er vooralsnog voor terugdeinzen stelling te nemen. Dat wil zeggen: buiten enige obligate stellingen over 'meer' versus 'minder' Europa, waarbij het grote belang van mensenrechten, duurzaamheid en financiële beteugeling voor de zekerheid door allen wordt onderstreept. Dit overziende moet dus geconstateerd worden dat voor versterking van de band tussen burger en politiek langs de 'klassieke' democratische weg van partijen en verkiezingen vooralsnog weinig heil is te verwachten.

Een belangrijke voorwaarde voor partijpolitieke politisering is bovendien dat standpunten er ook werkelijk *toe doen*. Leidt partijpolitiek tot invloed in het parlement als het gaat over de controle van het EU-beleid en de Nederlandse inzet daarbinnen? Op dit spoor zijn de afgelopen jaren veel maatregelen genomen. Het gaat in feite om een drietal suggesties die terug te vinden zijn in diverse bijdragen aan het debat:<sup>18</sup>

- versterkte politieke betrokkenheid; regie en controle op de Nederlandse inzet in Brussel vanuit het kabinet en door de beide kamers van de Staten Generaal;

---

18) Zie in dit verband o.a. Raad van State, *supra* noot 6; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*. Den Haag, december 2004; Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De Europese Unie en de band met de burger*. Den Haag, december 2005 (briefadvies); Rood, J.Q.Th, S.J. Nollen, M. van Keulen en G. Arts, *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*. Instituut Clingendael, Den Haag, december 2005; Eindrapport van de 'Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden', Den Haag, juni 2005.

- geregelde en tijdige uitwisseling van informatie en standpunten ten aanzien van Europese dossiers teneinde prioriteitsstelling in een vroegtijdig stadium mogelijk te maken;
- en een integraler behandeling en afstemming van de Europese dimensie in politieke en ambtelijke processen

De redenering die in genoemde rapporten impliciet of expliciet wordt gevolgd, is dat deze initiatieven uiteindelijk zouden moeten leiden tot een meer selectief en strategisch Europabeleid en derhalve tot een effectievere Nederlandse inzet in Brussel en tot meer publieke betrokkenheid.

Voor het bewerkstelligen van deze aanbevelingen is inmiddels een breed scala aan procedurele en organisatorische maatregelen genomen op bestuurlijk niveau. Zo zijn de agenderende bevoegdheden van de Minister President onlangs aangescherpt binnen de grenzen van zijn mandaat als ‘primus inter pares’ in het kabinetsberaad; functioneert een ministeriële stuurgroep voor de bredere dossieroverstijgende Europese discussies; zijn experimenten geëntameerd met interbestuurlijke dossierteams; is een parlementaire subsidiariteitcommissie ingesteld en zijn webenquêtes over Nederland en Europa geïntroduceerd.

Deze ingrepen overziende lijkt het erop dat ook in Den Haag de eerste verantwoordelijkheid voor het entameren van Europees debat, op basis van het doen oplichten van Europese *issues* en strijdpunten wordt gelegd bij de nationale politiek. Het is dan ook de Haagse kaasstolp waarop het merendeel van de aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan, zich richt. Hierbij moet, zoals gezegd, worden geconstateerd dat de genomen maatregelen zich beperken tot organisatie en procedures. Wanneer de inzet op dit punt wordt vergeleken met de zo gewenste *inhoudelijke* discussie over Europa in Nederland en Nederland in Europa, is de stilte welhaast oorverdovend. Zelfs in een periode dat de nationale machtsvraag aan de orde is blijken politici en hun partijen het thema Europa te mijden. Deze bevinding heeft Den Haag inmiddels de nodige kritiek van enkele ‘Nederlandse Europeanen’ opgeleverd, kritiek overigens die ook in Brussel niet onopgemerkt is gebleven.<sup>19</sup>

---

19) Zie bijvoorbeeld de interviews met Ad Geelhoed, in: *Het Financieele Dagblad*, 18 september 2006 en in *NRC Handelsblad*, 30 september/1 oktober 2006; en ‘Dutch PM in row with Kroes over EU Constitution Debate’, in: *EU Observer*, 12 October 2006. Dit laatste artikel naar aanleiding van de kritische opmerkingen van EU-commissaris Kroes over het Nederlandse Europa-beleid en het gebrek aan debat in Nederland.



### 4.3 De kanttekeningen

Hoe kan het dat, ondanks alle oproepen en goede bedoelingen waarop in het bovenstaande kort is ingegaan, politiek debat over de EU maar niet van de grond komt? Een eerste verklaring moet worden gezocht in de wezenskenmerken van de politieke en bestuur in Nederland, die ook de behandeling van Europese dossiers niet onberoerd laten. Het gaat dan om de in onze consensuscultuur onbeheersbare neiging tot het 'platpolderen' van uiteenlopende standpunten – welhaast tot op het punt dat politisering onmogelijk blijkt, doordat individuele standpunten en posities onherkenbaar zijn vermengd in een voor allen aanvaardbaar, doch uiteindelijk onwerkbaar compromis. Een tweede verklaring ligt in het ontbreken van een traditie van het grote, Europese verhaal in *founding father* Nederland. Onze actieve rol in de voormalige EG en EU kwam voort uit de vermeend onbetwistbare economische voordelen die aan lidmaatschap verbonden waren. De huiver voor verdere politieke samenwerking moet daarentegen worden begrepen uit de traditioneel sterke transatlantische binding en het trouwe bondgenootschap binnen de NAVO.

Een derde belangrijke overweging in dit kader is dat ook een succesvol proces van politisering in ons land, maar ook in andere lidstaten te allen tijde onderhevig zal blijven aan een dieperliggende beperking van het specifieke karakter van de Unie als politiek systeem. Als gevolg van het unieke mengsel van intergouvernementalisme en supranationalisme, dat aan de basis ligt van de EU als politiek construct, is 'Brussel' voor de resultaten van beleid per definitie afhankelijk van de inzet en handelingsbereidheid van nationale overheden en politici. Deze zijn op hun beurt voor hun politieke carrière en toekomst afhankelijk van de gunst van het eigen electoraat. Dit maakt dat politici alle belang hebben bij het verketteren van de EU en (uitkomsten van) Europees beleid als dankbare, want anonieme zondebok voor ongewenst beleid. Het omgekeerde is evenzeer waar: de eer van Europese successen en resultaten zal altijd in eerste instantie op en door het nationale niveau worden opgeëist, omdat politici met een nationaal mandaat simpelweg geen baat hebben bij Europees succes. Deze politieke reflex is ingebakken in het Europese politieke systeem en leidt tot de bekende imagovertuiling van de EU, doordat de invloed van 'Brussel' ófwel bewust wordt overdreven, ófwel de EU wordt weggezet als krachteloos bureaucratisch complex.

Wanneer over deze niet geringe obstakels heen kan worden gestapt, ligt daar de uiteindelijke vraag of (en zo ja, in hoeverre) het beleid dat op deze wijze tot stand komt ook daadwerkelijk de voorkeuren van 'de burger' weerspiegelt. Het is immers heden ten dage in toenemende mate een opgave, om de veranderlijke wensen en voorkeuren van de wispelturige burger in te schatten, laat staan adequaat in te kunnen spelen op de uiteenlopende zorgen en onzekerheden die aan de meningsvorming ten grondslag lijken te liggen. Dit geldt ten aanzien van nationale politiek en beleid, maar zeker ten aanzien van Europa. Hier immers gaat de voorkeur van 'de burger' voor Europese

samenwerking op terreinen als terrorismebestrijding en milieuproblematiek hand in hand met vrees voor erosie van de nationale soevereiniteit. Zaken die er in de ogen van veel Nederlanders werkelijk toe doen, c.q. hen op dagelijkse basis zorgen baren, zijn bovendien veelal niet die *issues* die conform het heden ten dage zo populaire subsidiariteitsprincipe als ‘des Europa’s’ kunnen worden beschouwd: gezondheidszorg; volkshuisvesting, kwaliteit van het onderwijs en integratie van minderheden. Die onderwerpen waar Europa wél de randvoorwaarden stelt of het beleid bepaalt, zijn dan weer niet de zaken waarop de kiezer in het stemhokje zijn of haar stem baseert.

Bij alle ambitie die politici ten toon spreiden zal, tenslotte, de ‘*Europese realiteit*’ in acht moeten worden genomen: de politiek-bestuurlijke context waarin de Nederlandse inzet op Europees niveau zijn beslag zal moeten krijgen. Hierbij stuiten we op het niet te onderschatten risico van het politiek ‘opspelen’ van Europese issues op nationaal niveau. Immers, de aldus op ‘gepolitiseerde’ wijze tot stand gekomen Nederlandse inzet kan uiteindelijk een onwerkbaar onderhandelingsmandaat opleveren – waardoor ons land in Brussel buiten spel komt te staan. Zo kan een scherp nationaal debat mogelijkerwijs alsnog tot frustratie leiden, wanneer onderhandelingssucces, en daarmee aansprekende resultaten uitblijven. Met andere woorden, gegeven de per definitie beperkte rol van nationale politiek en politici in het Europese integratieproces is een gezonde portie realisme geboden. Europese samenwerking is intussen dan wel veel meer dan buitenlands beleid – maar de Europese Unie is en blijft voor alles een beleidsarena die zich voor een belangrijk deel buiten de landsgrenzen afspeelt en waarin een (kleine) lidstaat per definitie de regie zal moeten delen.

#### **4.4 Ten slotte**

Het debat over politisering kan vanuit diverse richtingen worden aangevlogen, maar komt in essentie neer op het vergroten van de politieke en bestuurlijke aandacht en betrokkenheid bij Europa en Europese *issues*. In de afgelopen jaren is een aantal procedurele en organisatorische maatregelen genomen, in de vorm van versterking van afstemmingsmechanismen; overlegstructuren en wederzijdse informatievoorziening. Deze maatregelen bleven overigens binnen de kaders van de bestaande arrangementen voor de totstandkoming van het Nederlandse Europabeleid – een bevinding waarmee overigens de noodzaak van een verschuiving van verantwoordelijkheden of zelfs van het politieke primaat voor het Europabeleid naar een positie dichterbij de minister – president (een element dat in de discussie vaak centraal is komen te staan) enigszins wordt gerelativeerd. Een tweede conclusie moet luiden dat deze

inzet op het scheppen van mogelijkheden voor politisering, namelijk die langs de organisatorische weg, wel degelijk effect kan hebben.<sup>20</sup>

Tegelijkertijd is echter duidelijk dat voor het bereiken van de burger méér nodig is dan institutionele lapmiddelen. De uitdaging ligt ook in het met woorden en beelden inkleden van het Europadebat, in de openlijke uitwisseling van opinies en idealen over vragen als welk soort Europa ons voor ogen staat; welke rol voor Nederland daarin past, en waarheen en hoe nu verder met het toekomstdebat. Voor het bewerkstelligen van dit ‘goede gesprek’ hebben politici een eerste verantwoordelijkheid, die het lef vergt om zich in de Europese kaart te laten kijken – in plaats van de bal behendig terug te kaatsen naar het parlement, politiek partijen en de burger. De laatste moet worden voorzien van standpunten en argumenten – de essentie van politiek, en daarmee van ‘politisering’ is immers: dat er iets te kiezen valt.

Hoe staat het met deze *inhoudelijke* politisering in het Europa-debat? De stand van zaken op dit punt overziende, moet worden geconstateerd dat het in het Europabeleid aan deze keuzediversiteit vooralsnog ontbreekt. De Europese positionering van Nederlandse politici reikt, zoals in het bovenstaande is beschreven tot op heden, niet verder dan enkele gemeenplaatsen over het belang van subsidiariteit, de noodzaak tot financieel beheer en de inzet op een enkele vergaderplaats van het Europese Parlement – laat staan dat zij zich op een Europese visie laten betrappen. De vraag die rest, is wat deze toch wat sombere constatering betekent voor het Nederlandse Europabeleid van de komende jaren.

---

20) Zie ook M. van Keulen, ‘Nederlands Europabeleid: de moeizame weg van vorm naar inhoud’, in: *Internationale Spectator*, 60(2006) 6, p. 297-300.



## 5 Na de verkiezingen: Nederland weer terug naar Europa

---

### 5.1 Inleiding

Welke conclusies kunnen op grond van het voorgaande getrokken worden met betrekking tot het Nederlandse Europa-beleid van de komende jaren? Bij het antwoord op die vraag spelen natuurlijk de uitslag van de verkiezingen, de daaruit resulterende krachtsverhoudingen in de Tweede Kamer en de samenstelling van het nieuwe kabinet een rol van betekenis. Een CDA-VVD-CU kabinet zal op accenten een ander Europa beleid voeren dan een kabinet waarin de PvdA vertegenwoordigd is. Aanwezigheid van die laatste partij maakt weer waarschijnlijker dat een mogelijk nieuw Europees verdrag aan een referendum onderworpen zal worden; een mogelijkheid die door VVD (?) en CDA wordt afgewezen. Ook de vraag of de kabinetsformatie zal resulteren in een sterker positie van premier, een speciale minister van Europese Zaken dan wel in een interdepartementale verschuiving van het Europadossier ('Europa' naar Algemene Zaken?) in deze niet onbelangrijk.

Tegelijkertijd moet de betekenis van de uitslag van de verkiezingen niet overdreven worden. Wat die uitslag ook is, zeker is dat het Europa-beleid in grote lijnen ongewijzigd zal blijven. Het Nederlands Europa-beleid was vanaf het midden van de jaren negentig al sterk verzakelijkt; een tendens die zich na het nee slechts heeft voortgezet. Continuïteit is ook het trefwoord als naar de posities van de grote partijen wordt gekeken, die *au fond* niet wezenlijk van elkaar verschillen in hun Europese oriëntatie. Dat dat beleid op hoofdlijnen niet zal veranderen vloeit ook rechtstreeks voort uit de sterke politieke en

economische vervlechting van Nederland met het Europese achterland. In dat opzicht valt er welbeschouwd niet zoveel te kiezen.

Het antwoord op de vraag naar de betekenis van het voorgaande betoog voor het Nederlandse Europa-beleid valt in drie bestanddelen uiteen. Ten eerste, de kwestie van de noodzaak tot *politisering*; een noodzaak die politiek en maatschappelijk op brede steun mag rekenen, maar die om de aangegeven redenen slechts zeer moeizaam gestalte krijgt in de vorm van een meer structurele inbedding van 'Europa' in de nationale politieke en bestuurlijke modus. Ten tweede, de kwestie van de *beleidsinhoudelijke* oriëntatie van het Nederlands Europa-beleid; een kwestie die in tal van studies aan de orde is gesteld onder de noemer van de 'strategische prioriteiten', maar die hoe dan ook begint met een analyse van het Nederlands belang bij Europese integratie. Ten derde, de vraag naar de Nederlandse opstelling in het *grondwettelijk debat*; een kwestie die tot op heden zorgvuldig uit de weg lijkt te zijn gegaan, maar die hoe dan ook weer op het toneel zal verschijnen.

Alvorens deze thema's te bespreken, zal eerst kort worden ingegaan op het Europa-beleid zoals zich dat in antwoord op het nee tegen de grondwet heeft ontwikkeld.

## 5.2 Accentverschuivingen in het Europa-beleid

Dat Europa-beleid is in belangrijke mate de verantwoordelijkheid geweest van de kabinetten-Balkenende II en III, maar gegeven de hoge mate van politiek-parlementaire steun waarop dit beleid kan rekenen, mag verondersteld worden dat daarmee ook de uitgangspunten voor het beleid van na de verkiezingen zijn geformuleerd. Het antwoord van de kabinetten-Balkenende op het nee tegen de grondwet is binnen en buiten Nederland vaak bekritiseerd als onvoldoende, zelfs als non-existent. De door de Europese Raad van juni 2005 afgekondigde reflectieperiode bleek, zo werd betoogd, identiek te zijn aan een 'pauze in het denken over Europa'. Het NRC-Handelsblad schreef zelfs van een 'oorverdovende stilte'<sup>21</sup>; een verschijnsel dat zich overigens niet alleen tot Nederland beperkte.

Die typering is zeker waar als het gaat om het maatschappelijk debat over de Europese integratie, waaraan het tot op heden heeft ontbroken. Maar ook de politieke discussie over het 'hoe verder met de Unie na het nee' heeft niet plaatsgevonden. In dit opzicht zijn de verkiezingen niet meer of minder dan een voortzetting van de 'oorverdovende stilte'. Die stilte geldt al helemaal de Europese grondwet: dat woord was en is taboe. Hiermee is overigens ook gezegd dat parlement en politieke partijen evenzeer als het kabinet – zoniet

---

21) NRC Handelsblad, 6 april 2006.

sterker – verantwoordelijkheid dragen voor deze situatie.<sup>22</sup> Niettegenstaande deze stilte hebben zich ‘onder de oppervlakte’ echter wel degelijk accentverschuivingen in het Nederlands Europa-beleid voorgedaan, die juist met het oog op de toekomst ervan signalering behoeven.

Allereerst is in de door het kabinet gekozen benadering van ‘Europa’ een bijzondere plaats ingeruimd voor de concepten *subsidiariteit* en *proportionaliteit*. Van de toepassing van deze beginselen wordt veel verwacht, niet alleen als instrument om vroegtijdige politieke betrokkenheid van het parlement te garanderen, maar vooral ook als middel om greep te houden op de sluipende Europeanisering van beleidsterreinen en om de maatvoering van de Europese regelgeving beter toe te snijden op specifiek Nederlandse situaties. De begrippen worden ook vaak in één adem genoemd met de vraag of bepaalde Europese beleidsterreinen niet gerenationaliseerd kunnen worden (landbouw, structuurfondsen) dan wel of bepaalde maatschappelijke sectoren niet kunnen worden uitgesloten van Europese bemoeienis. Dit onderstreept de sterke behoudende, defensieve connotatie die het Nederlands Europa-discours heeft gekregen in de afgelopen jaren. Inderdaad: ‘Europees wat Europees moet, nationaal wat nationaal kan’; een uitspraak die Europa eerder als uitzondering dan als regel positioneert.<sup>23</sup>

De tweede aanscherping van het Europa-beleid betreft de verdere *uitbreiding* van de Unie. De publieke steun voor een volgende uitbreiding van de EU is gering. Een grote minderheid vindt zelfs dat, behoudens Zwitserland en Noorwegen, geen nieuwe lidstaten tot de Unie mogen worden toegelaten. In antwoord hierop heeft de regering gekozen voor een scherpere formulering en hantering van de toetredingscriteria, in het bijzonder om de vrees weg te nemen dat landen toetreden die feitelijk nog niet klaar zijn voor het lidmaatschap.<sup>24</sup> Bestaande toezeggingen ten aanzien van uitbreiding moeten

---

22) Zo ligt de verantwoordelijkheid voor het niet-doorgaan van het na het nee aangekondigde Nationale Europa Debat bij de Tweede Kamer. Als er vervolgens al initiatieven zijn genomen richting bevolking komen deze toch primair voor rekening van het kabinet. In dit verband was de kritiek vanuit de kamer tijdens het debat over ‘De staat van de Unie’ op de terughoudende opstelling van het – overigens ‘demissionaire’ – kabinet inzake de Europese grondwet op zijn minst verbazingwekkend. Van enige eerdere aansporing tot een meer toeschietelijke houding was tot op dat moment vanuit de kamer immers geen sprake geweest. Sterker, de opstelling van de regering dat de grondwet dood was, werd breed gesteund.

23) Die lijn werd overigens al voor het referendum ingezet. Zie o.a. de Humboldt-rede van minister van Buitenlandse Zaken Bot, *Für einen europäischen Gesellschaftsvertrag*. Berlijn, 2 juni 2004.

24) Deze ontwikkeling zette zich reeds in bij de besluitvorming over het openen van toetredingsonderhandelingen met Turkije. De latere aanscherpingen betreffen o.a. de mogelijkheid de politieke criteria inzake toetreding gedurende het gehele traject aan de orde te kunnen stellen en een zodanige aanpassing van de systematiek van de toetredingsonderhandelingen, dat wordt voorkomen dat landen voortijdig tot de Unie

op deze basis gehonoreerd te worden, maar de Unie dient zich te onthouden van het aanbieden van een toetredingsperspectief aan die landen die dat vooruitzicht nu nog niet hebben. De kwaliteit van de uitbreiding gaat boven snelheid. Hoe dan ook, zo wordt gesteld, verdienen versterking van de absorptiecapaciteit van de Unie, consolidatie van de EU en herstel van het publieke draagvlak voor uitbreiding prioriteit; een standpunt dat politiek brede steun geniet.

Een *derde* accentverschuiving is de nadruk die door Nederland wordt gelegd op de noodzaak voor de Unie om haar toegevoegde waarde te bewijzen door zich te concentreren op *concrete projecten en resultaten*. De Unie zou zich in deze opvatting moeten richten op voor de burger herkenbare vraagstukken en een nieuwe legitimatie verwerven door een zichtbare bijdrage te leveren aan oplossingen ‘voor de grote vraagstukken van nu en die van de toekomst’<sup>25</sup> – en zich voorlopig verre moeten houden van ‘institutioneel geneuzel’. Onderwerpen die genoemd worden zijn o.a. de energiezekerheid, het milieu, interne veiligheid, economische groei, duurzaamheid en migratie; onderwerpen overigens die onder de huidige spelregels in belangrijke mate onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. Echter, alleen door op Europees niveau resultaten te leveren zal, volgens deze opvatting, de Unie in staat zijn de vertrouwensbreuk met de burgers te herstellen, hetgeen weer een voorwaarde is voor succes bij een volgende poging tot verdragswijziging.

Ook Nederland heeft zich tot dit ‘Europa van de projecten’ bekeerd, daarin de lijn volgend die reeds was uitgezet door het Britse voorzitterschap van de tweede helft van 2005, dat zich via zijn ‘Hampton Court’ agenda inzette voor een ‘Europe that matters’.<sup>26</sup> Daarmee heeft Nederland niet alleen gekozen voor een beleid gericht op versterking van de ‘output-legitimiteit’ van de EU – d.w.z. een beleid gericht op herstel van vertrouwen door het ‘delivery deficit’ van de Unie te redresseren.<sup>27</sup> Bovenal, en dit is een *vierde*

---

toetreden. Zie o.a. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie de grenzen van de Europese Unie*. Den Haag, 17 maart 2005 (kamerstuk 29803, nr. 18); Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kamerbrief inzake Algemeen Overleg over EU-uitbreiding*. Den Haag, 10 april 2006 (kamerstuk 28937, nr. 61).

25) Zie Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie, 2007*. Den Haag, 2006, p. 5.

26) Waarbij de Britse agenda vooral gericht was op versterking van het concurrentievermogen van de Europese Unie en op een dienovereenkomstige verschuiving op de Europese begroting van ‘oud’ beleid (landbouw) naar ‘nieuw’ beleid (R&D). Ook de Europese Commissie heeft met het uitbrengen van haar ‘citizen’s agenda’ (mei 2006) voor het Europa van de concrete resultaten gekozen.

27) Die aanpak is in die zin merkwaardig dat van regeringswege ook keer op keer benadrukt is dat het probleem in de relatie met de burger zit in de te geringe betrokkenheid van burgers en het ontbreken van mogelijkheden om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming. Op basis van die diagnose zou dan ook veeleer een beleid gericht op versterking van de ‘input-legitimiteit’ verwacht mogen worden. De keuze voor het



accentverschuiving, is hiermee *institutionele* hervorming ondergeschikt gemaakt aan het 'Europa van de resultaten'. Zo liet de regering via de Koningin in de Troonrede weten, dat werken aan bescherming van de veiligheid, energievoorziening, etc. – d.w.z. 'een Europa dat werkt' – prioriteit krijgt 'boven discussies over de inrichting van de Europese Unie'.<sup>28</sup> Sterker, in de *Staat van de Europese Unie 2007* valt te lezen: 'De verdere verdieping en bestendiging van de hierboven geschetste concrete Europa-agenda is vooralsnog realiseerbaar met het huidige verdrag van Nice dat volledig benut dient te worden'.<sup>29</sup> Een standpunt dat op zijn minst opmerkelijk mag heten in het licht van de door Nederland gesteunde pogingen om juist via het grondwettelijk verdrag de Unie op een aantal ('nieuwe') beleidsterreinen van de noodzakelijke institutionele slagkracht te voorzien.

Politiek opportunisme lijkt dan ook de belangrijkste verklaring voor deze terughoudende opstelling. Immers, het alternatief is dat Nederland als nee-zegger het initiatief zou moeten nemen om met voorstellen te komen om de grondwettelijke impasse te doorbreken. Deze opgave wordt in het licht van de binnenlands-politieke omstandigheden als een te groot (electoraal) risico beschouwd.

Daarmee is, *ten vijfde*, ook de Nederlandse opstelling ten aanzien van toekomstige verdragswijziging getypeerd. Dat is een optie die op langere termijn ((2008/2009) onvermijdelijk is, zo wordt gesteld, maar die in haar uitwerking toch vooral toegesneden moet zijn op verwezenlijking van 'de concrete Europese beleidsagenda en op versterking van het democratische gehalte van de Unie';<sup>30</sup> een uitgangspunt waarbij het genoemde concept van de subsidiariteit een belangrijke rol heeft te vervullen. Daarmee is gezegd dat Nederland wars is van snelheid op dit dossier en een lijn heeft uitgezet die geheel overeenstemt met de stelling dat *dit* grondwettelijk verdrag 'dood' is. Een aanpak bovendien die hoe dan ook gespeend is van iedere constitutionele ambitie.

Hiermee is in feite de cirkel rond. Immers, de beschreven accentverschuivingen onderstrepen de *terughoudendheid* en de welbeschouwd hoe dan ook sterk *functionele* benadering die historisch kenmerkend is voor het Nederlands Europa beleid.<sup>31</sup> Die terughoudendheid is in reactie op het nee nu

---

'Europa van de projecten' heeft bovendien ook een sterk *functionele* connotatie ('Europa als technocratisch proces waarbij de behoefte aan samenwerking de vorm en uitkomst dicteert'), die haaks staat op de bepleite 'politisering'. Zie in dit verband de bijdrage van Krop, *Supra* noot 12.

28) *Troonrede*, 19 september 2006.

29) Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Supra* noot 25, p. 7.

30) Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Supra* noot 25, p. 7.

31) Een terughoudendheid die formeel zou worden vastgelegd als het voorstel van de *Nationale Conventie* zou worden overgenomen om de finaliteit van de Europese integratie te omschrijven in termen van een 'statenverbond'.

ook van toepassing op het project van de uitbreiding van de Unie. Als ogenschijnlijk nieuw element heeft zich weliswaar het pleidooi voor politisering aangediend. Maar ook die politisering is dan toch vooral een *nationale* politisering van het Europa-project. Deels is dat onontkoombaar bij het ontbreken van een Europees politiek-publieke ruimte, maar deze ontwikkeling lijkt ook maatgevend voor een meer naar binnen gerichte reflex inzake het Europese integratieproces.

### 5.3 De mogelijkheden voor politisering

Wat mag nu van deze politisering verwacht worden? Zal zij resulteren in de noodzakelijke meer structurele inbedding van 'Europa' in de nationale politiek en zo bijdragen aan de gewenste grotere betrokkenheid van de burger bij het Europese project? Op grond van het voorgaande kunnen twee hoofdconclusies getrokken worden. Ten eerste, dit proces zal primair in nationaal kader vorm moeten krijgen. Gegeven de eerder beschreven politieke structuur van het Europese project is dit onontkoombaar. Vanuit het vraagstuk van de democratische legitimiteit bezien is Europa nog immer een geheel van (onvolkomen) natie-staten.<sup>32</sup> Over de noodzaak tot politisering kan men ook kort zijn. De oude methode van 'elitaire handjeklap' bij stilzwijgende publieke aanvaarding werkt niet meer. Daarmee is niet gezegd dat Europese kwesties voor burgers prioriteit hebben. Dat is evident niet het geval. Wel is gezegd dat brede publieke aanvaarding van volgende stappen in het integratieproces niet gegarandeerd is en dat het scheppen van draagvlak, op basis van een 'minimale' betrokkenheid, een belangrijke voorwaarde is geworden voor toekomstig Europa-beleid.

De tweede conclusie is dat de belangrijkste verantwoordelijkheid voor de wijze en de uitkomsten van die politisering en daarmee voor het Europese project ligt bij nationale politici. Het is aan hen om burgers met de noodzakelijke keuzes inzake het Europese integratieproces te confronteren, de Nederlandse belangen te formuleren en de overwegingen die aan besluiten ten grondslag liggen te expliciteren.

De gang van zaken in de aanloop naar de verkiezingen stemt in dit opzicht niet tot optimisme. Het ontbreken van enige initiatief om niettegenstaande het hiervoor geschetste politieke momentum Europa als verkiezingsthema te agenderen, kan slechts als een *gemiste kans* worden gezien.

---

32) Die nationale optiek werd overigens al door het tweede Paarse kabinet ingenomen. Zo viel onder dit kabinet in de *Staat van de Europese Unie, 2001* te lezen, 'dat de nationale staat nog steeds het kader vormt waarbinnen de democratie gestalte krijgt. Alleen al daarom is het streven niet gericht op het tot stand brengen van een Europese superstaat. De lidstaten blijven het fundament van de Europese Unie, ook in de toekomst.' Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie, 2001*. Den Haag, 2000, p. 25.

Het vermogen en de bereidheid om vanuit de nationale politiek vraagstukken in een Europese context te plaatsen lijkt vanuit dit gegeven dan ook een brug te ver. In combinatie met de grilligheid van de kiezer dwingt deze constatering tot realisme waar het gaat om de mogelijkheid om via een gerichte politiek-parlementaire politisering te komen tot een hernieuwd mandaat voor het Nederlands Europa-beleid.

Die noodzaak tot zo'n mandaat vloeit logisch voort uit de overweging dat Nederland op vele manieren met het Europese continent vervlochten is. Dat geldt niet alleen de binding die via het institutionele en juridische kader van de EU is ontstaan en die primair de economische belangen betreft. Het gaat om een veelheid aan beleidsterreinen, waarop het Nederlands belang in positieve en negatieve zin, meer of minder sterk van samenwerking met de partners afhankelijk is. Die afhankelijkheid bestaat ook buiten het formele kader van de Unie. Een eigen Duitse *Ostpolitik* inzake energie uit Rusland raakt Nederland direct in zijn rol van energiedistributeur. Kortom, hoe dan ook is een activistisch Europa-beleid noodzakelijk, ook om voor Nederland onwelgevallige ontwikkelingen te voorkomen.

Dat activisme spreekt op het eerste gezicht onomwonden uit de beleidsinhoudelijke inzet op het genoemde 'Europa van de projecten'. Wat bij nadere beschouwing opvalt is echter dat aan de keuze voor specifieke onderwerpen, los van de verwijzing naar de wensen van de burger, niet of nauwelijks een analyse in termen van Nederlandse belangen ten grondslag ligt. Het ontbreken hiervan wreekt zich in het bijzonder als het gaat om de voorwaarden waaronder 'Europa' op deze terreinen beleid zou kunnen voeren. Kan de EU slagvaardiger optreden inzake energie, veiligheid, etc. zonder dat het instrumentarium daartoe is aangepast? Dat laatste lijkt onwaarschijnlijk, waarmee het 'Europa van de projecten' toch sterk de geur van een gemakkelijke bezweringsformule krijgt.

Kortom, ook omwille van politisering is een beredeneerde keuze van de Nederlandse prioriteiten in Europa noodzakelijk, inclusief de institutionele arrangementen die noodzakelijk zijn om deze prioriteiten te verwezenlijken.

#### **5.4 Nederland en het Europese toekomstdebat**

Dit laatste voert tot de Europese grondwet en de noodzaak van institutionele hervormingen. Dat dit document in de huidige vorm nog ter tafel zal komen is onwaarschijnlijk. Het besef dat het ontwerp voor een grondwettelijk verdrag 'dood' is, lijkt langzamerhand tot vrijwel alle betrokkenen te zijn doorgedrongen. In dat opzicht staat Nederland niet geïsoleerd, zeker nu ieder momentum uit het ratificatie proces verdwenen is.<sup>33</sup> Ook wordt ingezien dat

---

33) Vijftien lidstaten hebben op het moment van schrijven het verdrag geratificeerd. Finland staat op het punt te ratificeren. Twee landen hebben het verdrag verworpen. De zeven

de oorzaak van het nee in Nederland en Frankrijk dieper gaat dan bezwaren tegen de grondwet en dat die bezwaren ook buiten deze twee landen leven.<sup>34</sup>

Tegelijkertijd is ook duidelijk dat ‘niets doen’ geen optie is. Voor de landen die wel geratificeerd hebben, is berusten in de status-quo niet aanvaardbaar. De Unie wacht verdere uitbreiding en heeft zich in het kader van ‘het Europa van resultaten’ bovendien ‘nieuwe’ doelen gesteld op terreinen als energiebeleid, interne veiligheid, etc. Een nieuwe verdragswijziging staat dan ook nadrukkelijk op de agenda; een vooruitzicht dat ook door de Nederlandse regering wordt erkend.<sup>35</sup>

Verdragswijziging vormt ook het uitgangspunt van het door de Europese Raad van juni 2006 uitgestippelde traject. In juni 2007 is het aan het Duitse voorzitterschap om te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot het grondwettelijk verdrag en mogelijke toekomstige ontwikkelingen – opties – aan te geven. Eind 2008 dienen vervolgens onder het Franse voorzitterschap de met het oog op het ‘hervormingsproces’ noodzakelijke stappen te worden genomen. Saillant is hierbij niet alleen dat aan het Frans-Duitse koppel een eerste verantwoordelijkheid is gegeven inzake institutionele hervormingen, maar dat dit schema ook wonderwel spoort met het van vele kanten bepleite scenario om in 2009 – na het aantreden van een nieuw Europees Parlement en van een nieuwe Europese Commissie en na afronding van de tussentijdse evaluatie van de financiën van de Unie – een nieuw verdrag te hebben. De cruciale vraag daarbij is of, waar zeker is dat dit niet de grondwet zal zijn, dit nieuwe verdrag sterk geënt zal zijn op de grondwet – ‘grondwet-min’ – of slechts een bewerking van het verdrag van Nice zal inhouden – ‘Nice-plus’.<sup>36</sup>

Nederland kiest in deze, zoals gezegd, wederom voor een terughoudende opstelling. De noodzaak van verdragswijziging wordt onderkend, maar pas op de langere termijn. Over de modaliteiten en reikwijdte ervan hult Den Haag zich in stilzwijgen. De vraag is hoelang men zich die houding kan permitteren. Ten eerste is het excuus van de radiostilte tot aan de verkiezingen niet langer van toepassing. Sterker, na deze verkiezingen en zeker met het aantreden van een nieuw kabinet zullen de Europese partners zoveel indringender een Nederlands geluid verwachten. Ten tweede heeft de discussie over het lot van het grondwettelijk verdrag met de interventie van de Franse

---

overige hebben de ratificatieprocedure opgeschort of gestopt. Zij maken geen enkele aanstalten om dit proces te hervatten. In zes van die zeven zal ratificatie – in het zeer onwaarschijnlijke geval van een ‘herstart’ – bij referendum plaatsvinden, met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid van volgende afwijzingen.

34) Een reden voor de ja-zeggere om aan te dringen op continuering van het ratificatie proces is, dat zij vrezen zelf in problemen te komen bij de ratificatie van een nieuw verdrag.

35) Zie o.a. Notitie kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode, *Supra noot 3*, waar op p. 14 staat te lezen: ‘Op langere termijn, na de bezinningsperiode, kan verdere verbetering van het functioneren van de EU door middel van wijziging van de Verdragen echter niet uitblijven’.

36) Zie o.a. Krop, *Supra noot 12*; ook Jan Rood, ‘Naar een hernieuwd Europees pragmatisme’, in: *Internationale Spectator*. 60(2006) 6, p. 291-296.

presidentskandidaat Nicolas Sarkozy een nieuwe dynamiek gekregen. Zijn voorstel tot een ‘mini-verdrag’ dat zich beperkt tot een aantal ‘cruciale’ institutionele wijzigingen uit de Europese grondwet, mag voor de Nederlandse minister van buitenlandse zaken onaanvaardbaar zijn – het zou wel eens de enige uitweg kunnen blijken te zijn uit de impasse.<sup>37</sup> Het voorstel Sarkozy heeft de aantrekkelijkheid van de eenvoud, belooft de beide kernlanden van de Europese Unie een leiderschapsrol op dit belangrijke dossier en biedt de Unie op basis van wat toch de kern van het grondwettelijk verdrag was, een uitweg uit het institutionele moeras, zonder dat dit beladen wordt met concepten van politieke finaliteit.

Sarkozy’s voorstel past bovendien geheel in het beschreven tijdschema dat door de Europese Raad is uitgezet. Onder het Duitse voorzitterschap zou overeenstemming moeten worden bereikt over de elementen van zo’n verdrag. Ratificatie zou moeten plaatsvinden onder Franse leiding, waarna het verdrag in 2009 in werking zou kunnen treden. Na 2009 zou de Unie dan met zoveel meer zelfvertrouwen het debat moeten aangaan over een nieuw meer fundamenteel ‘grondwettelijk’ verdrag. Kortom, een niet onwaarschijnlijke gang van zaken, die afhankelijk van de Duitse opstelling, eerder dan de huidige Nederlandse regering lief is, het onderhandelingskader zou kunnen gaan vormen.

Dat Nederland groot belang heeft bij volwaardige betrokkenheid bij dit proces is evident. Welke institutionele aspecten wel of niet in zo’n verdrag zullen worden opgenomen?<sup>38</sup> Zal de tekst zich beperken tot de instituties of bestrijkt deze ook onderdelen van het beleid van de Unie? Wordt het vraagstuk van de ‘democratische betrokkenheid’ in voldoende mate? Het zijn vragen die de Nederlandse positie in de Unie betreffen en raken aan kwesties die tijdens het referendum centraal stonden. Bovenal dwingt de wetenschap van een directe relatie tussen de inhoud van een nieuw verdrag en de wijze van ratificatie tot actieve Nederlandse betrokkenheid. Immers, hoe dichter het nieuwe verdrag tegen de grondwet aanzit, des te groter de druk zal zijn om dit verdrag aan een nieuw referendum te onderwerpen.

---

37) Zie Nicolas Sarkozy, *Intervention: Où en est l'Europe*. Brussel: Friends of Europe, 8 september 2006; Zie een andere benadering ook Jo Leinen, *The costs of no-Constitution*. Brussel: Europees Parlement, 19 september 2006.

38) Aspecten die in Frans-Duitse ogen een ‘must’ zullen zijn betreffen de stemweging (in het bijzonder het bevolkingsaandeel), de voorzitter van de Europese Raad (voor Nederland een pijnpunt) en de samenstelling van de Europese Commissie.

## 5.5 Ten slotte

De ‘Haagse’ reactie op deze ontwikkelingen is tot op heden afwijzend en afwezig. Eerst de verkiezingen en een nieuw kabinet, dan de Franse verkiezingen etc...; er wordt ingezet op uitstel en tijd rekken! Het is niet alleen onverstandig, zo wordt gesteld, de kaarten nu reeds op tafel te leggen, maar bovendien is dat ook niet nodig, daarmee suggererend dat men wel degelijk een troefkaart in handen heeft. Ziehier de strekking van het Haagse ‘debat’.<sup>39</sup>

Deze opstelling moet om twee redenen van grote vraagtekens worden voorzien worden. Ten eerste, van een poging tot uitstel uit politiek opportunisme komt in dit geval geen afstel. Sterker, het Europese spel staat al op de kar. Te denken dat met inbreng vanuit Nederland gewacht kan worden tot aan het najaar van 2007 is, gegeven de hiervoor geschetste stand van de Europese discussie en de kwaliteit van de bijdragen daaraan, rijkelijk naïef. Serieuzer is dat deze ‘strategie’ het risico van isolement met zich meebrengt.

Ten tweede, ongeacht de vraag of op termijn een nieuw referendum over een nieuw verdrag zal plaatsvinden, is een actievere betrokkenheid van het electoraat omwille van een democratisch mandaat van het Nederlands Europabeleid noodzakelijk. Die activering van de burger en van het maatschappelijk middenveld ten aanzien van Europese ‘issues’ kan – zoals eerder benadrukt – alleen vanuit ‘de politiek’ bewerkstelligd worden. Het geheel overziende rest er dan slechts een conclusie: inderdaad, Europa als *gemiste kans*.

De auteurs zijn allen werkzaam bij het Clingendael European Studies Programme.

---

39) Zie o.a. het debat in de Tweede Kamer over de *Staat van de Europese Unie*, 2007.